Читателям

ОГЛАВЛЕНИЕ

Назначение справочного пособия

Целевая аудитория справочного пособия

Структура и содержание справочного пособия

Как проходила работа над справочным пособием?

Что дальше?

Реформирование сектора безопасности (РСБ) все чаще оказывается в числе приоритетных задач правительств, а также в повестке дня международных структур, занимающихся вопросами развития, мира и безопасности. РСБ открывает возможности для преобразования политики, институтов и программ в области безопасности и создает благоприятные условия для интеграции гендерных аспектов.

Интеграция гендерных аспектов признается в качестве важного средства повышения боеспособности, укрепления местной инициативы и усиления надзора. Например, увеличение набора женского персонала, предотвращение нарушений прав человека и сотрудничество с женскими организациями способствует созданию эффективных, подотчетных и основанных на принципе участия силовых структур, отвечающих специфическим потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей.

Несмотря на это признание важности интеграции гендерных аспектов в РСБ, какие-либо ресурсы на эту тему до сих пор отсутствовали. Данное пособие представляет собой первый ответ на возникшую потребность в информации и аналитических материалах по гендерной проблематике в рамках РСБ. Оно задумано как практическое введение в вопрос о том, почему гендерные аспекты необходимо учитывать в РСБ и каким образом можно обеспечить их интеграцию, и предназначено для лиц, ответственных за формирование политики, и специалистов-практиков.

Ситуация, в которой проводится каждая РСБ – единственна в своем роде. По этой причине предлагаемые в данном пособии стратегии и рекомендации могут и не подойти для непосредственного применения; в каждом случае их следует адаптировать к местным условиям.

Справочное пособие «Гендер и РСБ» включает:
- 12 частей.
- 12 практических записок, основанных на содержании частей.
- Приложение: «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Темы частей пособия и соответствующих практических записок:

1. Гендер и реформирование сектора безопасности.
2. Гендер и реформирование полицейских сил.
3. Гендер и военная реформа.
4. Гендер и реформирование системы правосудия.
5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.
6. Гендер и пограничный контроль.
7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности.
8. Гендер и формирование политики национальной безопасности.
9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества.
10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.
11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.
12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.

Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE ODIHR
instraw united nations
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Назначение справочного пособия

Данное справочное пособие создавалось как инструмент для повышения знаний, потенциала и обмена информацией по гендерным аспектам РСБ среди разработчиков реформы сектора безопасности, специалистов-практиков и ученых.

Цели справочного пособия:

- Показать важность учета гендера в ходе РСБ.
- Предложить практические методы интеграции гендера в процессы анализа, реализации, мониторинга и итоговой оценки» РСБ с учетом опыта РСБ в странах с различными условиями и в контексте различных институтов сектора безопасности.
- Предоставить материал для разработки политики РСБ на международном и национальном уровнях с учетом гендерных аспектов.
- Предоставить материал для разработки программ гендерного обучения личного состава силовых структур и специалистов-практиков по РСБ.
- Служить справочником по вопросам международного права и международным стандартам, определяющим права женщин и гендерное равенство и имеющим отношение к РСБ и институтам сектора безопасности.

Настоящее справочное пособие не является исчерпывающим источником по гендеру и РСБ; это всего лишь первый опыт обобщения информации и составления практического руководства в формате, удобном для целого ряда специалистов-практиков по РСБ и лиц, ответственных за формирование политики. Мы надеемся, что данное пособие станет отправной точкой для создания более целенаправленной и практической стратегии и учебных материалов по гендеру и РСБ, предназначенных для силовых ведомств и иных структур, работающих в данной области.

Целевая аудитория пособия

Настоящее справочное пособие задумано как введение в гендерную проблематику для широкого ряда лиц, занятых вопросами реформирования сектора безопасности. К ним относятся лица, ответственные за формирование политики, сотрудники программ и консультанты, работающие над РСБ в составе таких структур, как:

- Национальные правительства.
- Институты сектора безопасности.
- Международные и региональные организации.
- Правительства стран-доноров.
- Организации гражданского общества, включая женские организации.

Несмотря на то, что данное пособие предназначено скорее для специалистов по РСБ, чем для экспертов по гендерным вопросам, его отдельные части и практические записки могут оказаться полезными и для ответственных по гендерным вопросам, желающих получить больше информации о точках соприкосновения между их собственной деятельностью и РСБ.

Кроме того, у каждой конкретной части (практических записок) есть и другие целевые аудитории. Например:

- депутатам и аппарату парламента страны, депутатам и аппарату региональных законодательных собраний может быть полезной часть «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности».
- а частным военным и охранным фирмам (ЧВОФ), отраслевым объединениям ЧВОФ, а также клиентам ЧВОФ – часть «Гендер и частные военные и охранные фирмы».

Структура и содержание справочного пособия

В целом все части и практические записки имеют одинаковую структуру: за исключением частей 11 и 12, содержащаяся в них информация подается под фиксированным набором заголовков. Например, часть «Гендер и реформирование полицейских сил» строится следующим образом:

1. Введение.
2. Что такое реформа полицейских сил?
3. Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?
4. Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил.
5. Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях:
a. В постконфликтных странах.
b. В переходных странах.
c. В развивающихся странах.
d. В развитых странах.
6. Основные рекомендации.
7. Дополнительные ресурсы.

Структура практичесой записка в части «Гендер и реформирование полицейских сил»:

1. Почему гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?
2. Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил.
3. Проблемы и возможности постконфликтного периода.
4. Вопросы по реформированию полиции.
5. Дополнительная информация.

Конкретное содержание каждой части и практических записок зависит от их тематики. Вместе с тем, каждая из них включает такую концептуальную информацию, как определение термина «гендер», разъяснение значимости гендерных проблем, а также такую практическую информацию, как анализ конкретных случаев, полезные советы и перечни контрольных вопросов. Авторы стремились к тому, чтобы в наборе анализируемых конкретных случаев и примеров были равномерно представлены различные регионы мира и страны с различными внутренними условиями (постконфликтные страны, переходные страны, развивающиеся страны и развитые страны).

Определение РСБ

Общепринятого определения терминов «сектор безопасности» или «реформирование сектора безопасности» не существует. Разные авторы и организации применяют более узкое или более широкое толкование РСБ, часто используя при этом ряд взаимозаменяемых терминов. В настоящем пособии применяется определение, предложенное Комитетом Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития (КПР ОЭСР), с которым, похоже, согласны многие:

> Реформирование сектора безопасности означает преобразование сектора или системы безопасности «в ходе которого все действующие лица, их роли, зоны ответственности и деятельность совокупно нацелены на обеспечение такого управления системой и такой ее работы, которые наиболее соответствуют нормам демократии и разумным принципам надлежащего государственного управления и тем самым способствует надежному функционированию всего механизма безопасности»[1].

Под системой или сектором безопасности можно подразумевать всю совокупность государственных институтов и других структур, играющих определенную роль в обеспечении безопасности государства и его народа. К ним относятся:

- **Основные силовые структуры:** вооруженные силы (включая международные и региональные силы), полиция, жандармерия, военизированные формирования, служба охраны президента, разведка и службы безопасности, береговая охрана, пограничные войска, таможенная служба, резервные подразделения и местные подразделения сил безопасности.

- **Органы управления силовыми структурами и надзора за ними:** парламент (законодательный орган) и его соответствующие комитеты по законодательству; правительство (органы исполнительной власти), включая министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел; консультативные органы по вопросам национальной безопасности; органы, существующие в рамках обычая, или традиционные органы власти; органы финансового управления; а также структуры гражданского общества, в том числе СМИ, научное сообщество и неправительственные организации.

- **Институты юстиции и правопорядка:** министерство юстиции, система отбывания наказаний, службы уголовного расследования и преследования, судебные органы (суды и трибуналы), службы исполнения судебных решений (судебные исполнители и приставы), другие системы правосудия, существующие в рамках обычая или традиций, комиссии по правам человека и омбудсмены.

- **Не предусмотренные законодательством силы безопасности:** освободительные армии, партизанские формирования, частные предприятия личной охраны, частные охранные фирмы, частные военные фирмы и вооруженные формирования политических партий[2].

- **Не предусмотренные законом группы гражданского общества:** профессиональные объединения, СМИ, научно-исследовательские организации, правозащитные организации, религиозные организации, неправительственные организации и группы местной общественности[3].

Более подробное обсуждение концепции РСБ можно найти в части 1 «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Принцип выбора тем для данного справочного пособия

РСБ включает широкий ряд субъектов и процессов, причем для ее реализации важно решить большое количество гендерных проблем. Тематика настоящего пособия сосредоточена на общих для всех стран направлениях РСБ, в которых пока не учитываются существующие ресурсы и экспертные знания по гендерной проблематике. По другим направлениям РСБ ресурсы по гендерной проблематике еще нужно создать. Например, в данном пособии нет части, посвященной интеграции гендера в реформу разведслужб в виду отсутствия достаточной информации по этой теме. Мы надеемся, что настоящее пособие окажется полезным ресурсом для других авторов в дальнейшей работе по учету гендера в РСБ, в том числе и по направлениям, недоступным для данного пособия.

В данном пособии нет отдельной части по учету гендерных проблем в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), поскольку по этой теме уже разработано немало отличных ресурсов. В этой связи РДР обсуждается в частях, посвященных реформированию вооруженных сил и парламентскому надзору за сектором безопасности в числе других вопросов.

Что является основной темой данного справочного пособия: проблема гендера или женский вопрос?

Термины «гендер» и «женский вопрос» часто путают и (или) используют как синонимы. Данное пособие в основном посвящено проблеме гендера, а не проблеме женщин, что, отчасти, подтверждается тем, что в него включена также информация и примеры, относящиеся к мужчинам и маскулинности. Вместе с тем, существующая информация по вопросам мужчин и маскулинности в свете РСБ пока недостаточна и требует дальнейших исследований.

В настоящем справочном пособии используется следующее определение термина «гендер»:

> Термином **«гендер»** обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает ***искусственно установленные*** различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», который обозначает ***биологические*** различия между особями мужского и женского пола. Гендерные роли отличаются значительным разнообразием как в разных культурах, так и внутри одной культуры и могут изменяться с течением времени. Гендер обозначает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

Более подробно определения гендера и концептуальные подходы к интеграции гендера в РСБ см. в части «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Почему данное справочное пособие включает анализ проблем лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ)?

Гомосексуалисты, лесбиянки, бисексуалы и транссексуалы часто сталкиваются с дискриминацией и насилием в связи с их предполагаемым несоответствием гендерным ролям. Поэтому данное пособие включает, где это возможно, примеры и информацию по инициативам, предпринимаемым в секторе безопасности, по решению специфических проблем лиц из числа ЛГБТ.

Как определяются типы условий, существующих в разных странах?

Настоящее пособие анализирует РСБ в странах с четырьмя типами внутренних условий с целью поиска общих проблем и возможностей на пути интеграции гендера.

Используя категории, принятые Управлением статистики ООН, все части пособия (за исключением частей 11 и 12) включают раздел, посвященный:

Переходным странам – странам, стоящим на пути перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике, таким как Хорватия, Грузия, Российская Федерация, Таджикистан и Украина.

Развивающимся странам – странам с низким уровнем валового национального дохода. Африка, страны Карибского бассейна, Центральная Америка, Южная Америка, Азия (кроме

Японии) и Океания (кроме Австралии и Новой Зеландии) определяются как «развивающиеся регионы».

Развитым странам – странам с высоким уровнем валового национального дохода, таким как страны Западной и Северной Европы, Канада, США и Израиль[4].

Части также уделяют внимание вопросу интеграции гендера в РСБ в постконфликтных странах, где РСБ отличается такими особенностями, которые в меньшей степени присутствуют или вообще отсутствуют в странах, не прошедших через внутренний конфликт[5]. К постконфликтным странам, речь о которых идет в данном пособии, относятся Гаити, Либерия, Сьерра-Леоне и Восточный Тимор. Конечно же, к постконфликтным странам могут относиться и переходные и развивающиеся страны, и в настоящее время не ясно, когда страна, прошедшая через вооруженный конфликт, перестает быть «постконфликтной». Тем не менее, части данного пособия показывают, что уроки, извлеченные из одних постконфликтных ситуаций, можно в значительной степени адаптировать для решения проблем в других постконфликтных ситуациях.

Почему в части справочного пособия включен материал по развитым странам?

Хотя концепция РСБ обычно не применяется в отношении развитых стран, реформирование институтов сектора безопасности происходит в них часто и на самых разных уровнях. Во многих развитых странах силовым структурам еще предстоит научиться эффективно предотвращать гендерное насилие и реагировать на него или добиться сбалансированности гендерного состава сотрудников, занятых в институтах сектора безопасности. Таким образом, развитым странам также следует подумать над реализацией в своем секторе безопасности реформ, учитывающих гендерные аспекты.

Как проходила работа над справочным пособием?

В 2005 году, с учетом явной необходимости в научно-исследовательском и практическом руководстве по гендерным аспектам РСБ, концепцию настоящего пособия разработали Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин (МУНИУЖ ООН) и Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС). Третьим участником проекта стало Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ).

В августе 2006 года ДКВС и МУНИУЖ ООН создали Рабочую группу «Гендер и реформирование сектора безопасности», в которую вошли специалисты-практики и исследователи со всего мира, занимающиеся реформированием сектора безопасности, а также представители КПР ОЭСР, Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ), ПРООН, ЮНИФЕМ, Совета ЕС и Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС). Рабочая группа «Гендер и реформирование сектора безопасности» выступала в качестве консультативного органа проекта.

Работа над настоящим пособием началась в феврале 2007 года; финансирование было предоставлено Министерством иностранных дел Норвегии и БДИПЧ ОБСЕ.

Заказ на разработку частей пособия 2-10 ДКВС передал признанным экспертам в области гендерных аспектов и в области безопасности. Части «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур» и «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформы сектора безопасности» были разработаны МУНИУЖ ООН на основе целой серии дискуссий, организованных через Интернет в середине 2007 года между экспертами по РСБ и гендерным проблемам. Проекты каждой части прошли проверку у ряда экспертов, среди которых были специалисты-практики в области РСБ, сотрудники силовых структур, эксперты по гендерной проблематике, ученые и заинтересованные лица. Важные замечания и предложения по проектам частей пособия представили около 60 человек, в том числе из Африки, Азии, Восточной Европы и Латинской Америки. Кроме того, в ходе двухдневной Конференции экспертов по гендеру и РСБ, проходившей в августе 2007 года в Женеве, проекты частей пособия обсуждали их авторы, внешние рецензенты и лица, ответственные за формирование политики. Практические записки подготовлены МУНИУЖ ООН и ДКВС на основе соответствующих частей пособия. Последнюю проверку, редактирование и публикацию частей пособия и практических записок обеспечили сотрудники ДКВС.

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность всем, кто оказал помощь в формировании настоящего пособия.

Что дальше?

Справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности» вышло в марте 2008 года и было распространено большим тиражом в бумажном виде, в формате CD ROM и в сети Интернет.

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН готовят ряд дальнейших проектов, которые будут использовать настоящее пособие. Планируется разработка дополнительных материалов (включая обучающие материалы), рассчитанных на потребности специалистов-практиков в области РСБ в конкретных странах и регионах. Мы с удовольствием продолжим сотрудничество по разработке методов интеграции гендерных аспектов в РСБ и регистрации примеров передовой практики в этой области.

1 OECD-DAC. Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2005, p. 20. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

2 Там же, pp. 20-21. См. также Hänggi H. Making Sense of Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.

3 Ball et al., цитируется по United Nations Development Report 2002. New York, United Nations Development Programme, 2002, p. 87.

4 Composition of macro geographical (continental) regions, geographical subregions, and selected economic and other groupings. Revised 28 August 2007. United Nations Statistics Division. URL: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed.

5 См. обмен мнениями в: Law D. The Post-Conflict Security Sector. DCAF Policy Paper No. 14. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, pp. 2-3. URL: http://www.dcaf.ch/_docs/PP14_post_conflictss.pdf. Это основано на разборе конкретных случаев в Афганистане, Боснии-Герцеговине, Гаити, Косово, Сьерра-Леоне и Восточном Тиморе.